Docnr11

Raad van State

No. W04.26.00164/I 's-Gravenhage, 24 september 2026

Bij brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 19 mei 2026 heeft de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over een digitaal quorum voor niet-reguliere vergaderdagen.

**Samenvatting**

De Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting gevraagd over het invoeren van een 'digitaal quorum' voor andere dagen dan de reguliere vergaderdinsdag. De Eerste Kamer vraagt of het plenair vergaderen op deze andere dagen kan worden aangemerkt als een 'bijzondere omstandigheid' zoals omschreven in de voorlichting van de Afdeling advisering van 16 april 2020 en dus of het digitaal 'intekenen' in overeenstemming is met de Grondwet.

Het quorumvereiste staat in de Grondwet en houdt in dat de Eerste Kamer alleen kan vergaderen als meer dan de helft van de (zitting hebbende) leden op de vergadering aanwezig is. Het voorlichtingsverzoek gaat om de vraag of het grondwettelijk is toegestaan dat Eerste Kamerleden zich vanuit huis of een andere locatie digitaal laten registreren als aanwezig zonder dat zij voor deze registratie naar het gebouw van de Eerste Kamer hoeven te komen. Het voorlichtingsverzoek gaat niet over een mogelijkheid voor digitaal vergaderen.

Het quorum kent diepe wortels in het Nederlandse parlementaire stelsel. Het belang ervan ligt in het legitimeren van de parlementaire beraadslaging en besluitvorming. Het 'ter vergadering aanwezig' zijn garandeert dat volksvertegenwoordigers in persoon deel kunnen nemen aan de plenaire vergadering. Het op afstand, buiten het Kamergebouw, registreren van aanwezigheid ondergraaft deze grondgedachte die aan het quorumvereiste ten grondslag ligt. Fysieke registratie is grondwettelijk gezien daarom onverminderd het uitgangspunt.

Zoals de Afdeling in haar voorlichting van 2020 heeft aangegeven, kan slechts in bijzondere omstandigheden van dit uitgangspunt worden afgeweken, namelijk als fysiek vergaderen niet mogelijk is. De lat voor de toepassing van dit begrip ligt daarom zeer hoog. Van bijzondere omstandigheden is pas sprake als de fysieke continuering van de democratische besluitvorming niet gewaarborgd kan worden. Pas dan kan worden overgegaan tot digitale mogelijkheden voor het intekenen. Er moet daarom zeer terughoudend worden omgegaan met afwijking van de reguliere werkwijze zoals die in de Grondwet staat.

De Afdeling concludeert dat plenair vergaderen op een andere dag dan de reguliere vergaderdinsdag niet een 'bijzondere omstandigheid' in deze zin is. Het vaststellen van een quorum door op afstand 'ter vergadering aanwezig' te zijn, raakt dan te

AAN DE KONING

ver verwijderd van de grondgedachte van een quorum, zoals dit in de Grondwet is verankerd. Daarmee zou het voldoen aan het quorum slechts beperkt blijven tot een kleine technische handeling op afstand, waarmee het quorumvereiste feitelijk van zijn betekenis wordt ontdaan. Het vaststellen van het quorum op deze wijze is in dat geval daarom niet in overeenstemming met de Grondwet.

**Voorlichting**

1. Voorlichtingsvraag en leeswijzer

Bij brief van 19 mei 2026 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer verzocht haar van voorlichting te dienen ten aanzien van het voorstel van de Eerste Kamer voor een regeling over een 'digitaal quorum' voor niet-reguliere vergaderdagen. De Eerste Kamer ziet graag de vraag beantwoord of het plenair vergaderen van de Eerste Kamer op een andere dag dan de reguliere vergaderdinsdag kan worden aangemerkt als een 'bijzondere omstandigheid' zoals omschreven in de voorlichting van de Raad van State van 16 april 2020 en of de mogelijkheid van 'digitaal intekenen' zonder in het Kamergebouw aanwezig te zijn op niet-reguliere vergaderdagen in overeenstemming met de Grondwet is.[1]

Het voorlichtingsverzoek komt voort uit de motie-Vos c.s., waarin de Huishoudelijke Commissie[2] wordt verzocht "een voorstel te doen om een digitaal quorum mogelijk te maken voor vergaderdagen van de Eerste Kamer die bij uitzondering op een niet-reguliere vergaderdag worden gehouden".[3] Uit de overwegingen blijkt dat dit verzoek wordt gedaan omdat "voorkomen moet worden dat Kamerleden op een niet-reguliere vergaderdag ver moeten reizen uitsluitend voor het zetten van een handtekening ten behoeve van het vereiste quorum".

De Eerste Kamer heeft, ter uitvoering van de motie-Vos c.s., een concept-regeling ontworpen die het mogelijk maakt dat Kamerleden voor plenaire vergaderingen op andere dagen dan de dinsdag op digitale wijze kenbaar kunnen maken dat zij aan de plenaire vergadering wensen deel te nemen.[4] Dat wordt aangeduid als het 'digitaal quorum'. De Afdeling merkt hierover op dat het in essentie gaat om de vraag in hoeverre het grondwettelijk mogelijk is dat Eerste Kamerleden zich vanuit huis of een andere locatie digitaal kunnen laten registreren als aanwezig zonder dat zij ten behoeve van deze registratie naar het gebouw van de Eerste Kamer hoeven af te reizen.

Het voorlichtingsverzoek gaat dus niet over de vraag of ook digitaal vergaderen door de Eerste Kamer mogelijk is. Fysiek vergaderen blijft ook in de concept-

---

[1] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk).
[2] Tegenwoordig het College van Voorzitter en Ondervoorzitters.
[3] Kamerstukken I 2022/23, CLVI, M.
[4] Kamerstukken I 2025/26, CLVI, AC.

regeling van de Eerste Kamer het uitgangspunt. Alleen de leden die fysiek in de vergaderzaal van de Eerste Kamer aanwezig zijn, kunnen aan de beraadslagingen deelnemen. Er is grondwettelijk gezien, behoudens bijzondere omstandigheden, geen mogelijkheid om op afstand digitaal deel te nemen aan de vergadering. Evenmin is in deze voorlichting de vraag aan de orde naar de wenselijkheid van een eventuele grondwetswijziging op dit terrein. Dit zou een bredere en grondiger doordenking vergen door de grondwetgever van de fundamentele vraag wat een eventuele verruiming betekent voor de positie en het gezag van de volksvertegenwoordiging in het staatsbestel.

Ter beantwoording van de voorlichtingsvraag gaat de Afdeling eerst in op het belang van het quorum en de praktijk zoals die zich heeft ontwikkeld. Vervolgens gaat de Afdeling in op het begrip 'bijzondere omstandigheden'. Daarna beantwoordt de Afdeling de vraag of plenair vergaderen op een andere dag dan de reguliere vergaderdinsdag kan worden aangemerkt als een 'bijzondere omstandigheid'.

## 2. Het grondwettelijke quorumvereiste

### a. *Belang van het quorum*

Artikel 67 van de Grondwet bepaalt dat beide Kamers der Staten-Generaal slechts mogen beraadslagen of besluiten als meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is.[5] Voor het aantal leden dat 'ter vergadering aanwezig' dient te zijn, wordt de term 'quorum' gebruikt. In het geval van de Eerste Kamer moeten, bij een volledige bezetting van 75 zetels, minimaal 38 leden aanwezig zijn voordat een plenaire vergadering kan starten.[6] Het quorumvereiste is bedoeld om de parlementaire beraadslaging en besluitvorming te legitimeren.

Het belang van het quorum gaat ver terug in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Bij de totstandkoming van de eerste Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden wilde men voorkomen dat het parlement "wetten [kan] maken met een zeer gering getal leden".[7] Daarom is in de Grondwet van 1815 opgenomen dat "meer dan de helft van hare leden tegenwoordig is" voordat één van de Kamers der Staten-Generaal over een zaak mag beslissen.[8] Dit vereiste

---

[5] De precieze tekst van artikel 67, eerste lid, van de Grondwet luidt: "De kamers mogen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is."

[6] De tekst van de bepaling gaat niet uit van het grondwettelijk aantal leden, maar van het aantal leden dat daadwerkelijk zitting heeft. Het aantal leden dat aanwezig moet zijn voordat een plenaire vergadering kan starten, kan dus wisselen in verband met vacante zetels.

[7] Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1815, gehouden door Mr. C.F. van Maanen, uitgegeven Dordrecht 1887, p. 82-83.

[8] Artikel 101 van de Grondwet 1815. De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 kende een soortgelijke bepaling. Artikel LXI van de Staatsregeling bepaalt dat het

werd gezien als "gewis het minste" wat voor parlementaire beslissingen kan worden verwacht. Het quorumvereiste werd van belang geacht voor het aanzien van de parlementaire vergadering, het gezag van de door het parlement genomen besluiten en als waarborg tegen onbehoorlijke invloed van buitenaf.[9]

b. *Beraadslaging en besluitvorming*

Sinds 1848 geldt het quorum in de Grondwet niet alleen voor de besluitvorming, maar ook voor de beraadslaging door één van de Kamers der Staten-Generaal.[10] De reden voor deze uitbreiding was de constatering dat beraadslagen en besluiten onafscheidelijk zijn. Zonder beraadslaging kan men niet op een goede manier besluiten nemen.[11]

Bij de voorbereiding op de grondwetswijziging van 1983 kwam de vraag op of het quorumvereiste voor beraadslagingen zou kunnen vervallen, waardoor het quorum alleen nog voor besluiten zou gelden. In eerste instantie stelde de regering voor om het quorumvereiste voor beraadslagingen over te laten aan de reglementen van orde.[12] De Tweede Kamer had echter kritiek op dat voornemen.

De Tweede Kamer meende dat het laten vervallen van het grondwettelijk quorumvereiste voor beraadslagingen geen verbetering van de werkwijze van de Kamer zou zijn. Het zou de stimulans wegnemen voor leden om zich op elke vergaderdag naar Den Haag te begeven. Een al te klein aantal aanwezige parlementariërs op vergaderingen zou een slechte indruk kunnen geven. Bovendien zou in het geval een debat of beraadslaging in de Kamer op dat moment zou moeten leiden tot een bepaald besluit, alsnog het quorum moeten worden vastgesteld. Daarom wilde de Tweede Kamer de grondwettelijke eis behouden dat, ook bij beraadslagingen, bij aanvang van de vergadering het quorum wordt vastgesteld.[13]

Daarop heeft de regering, in lijn met de opmerkingen vanuit de Tweede Kamer, alsnog voorgesteld het quorum in stand te houden voor zowel beraadslaging als besluitvorming.[14] De Eerste Kamer heeft zich bij de parlementaire beraadslaging

---

'Vertegenwoordigend Lichaam' alleen kan 'wettiglijk raadpleegen' als een meerderheid van de leden in de vergadering aanwezig is.

[9] J.R. Thorbecke, Aanteekening op de grondwet, tweede uitgave, eerste deel, Amsterdam 1841, p. 278.

[10] Zie artikel 100 van de Grondwet 1848, nu artikel 67 van de Grondwet. Door de jaren heen zijn er enkele redactionele wijzigingen aangebracht en krijgt het artikel een andere plek in de grondwet. Zie artikel 105 van de Grondwet 1887; artikel 106 van de Grondwet 1922; artikel 108 van de Grondwet 1938; artikel 115 van de Grondwet 1953.

[11] J.T. Buijs, De Grondwet, eerste deel, Arnhem 1883, p. 574-575.

[12] De regering sloot daarmee aan bij de Commissie-Cals/Donner en de Commissie-Van Schaik. Zie Kamerstukken II 1976/77, 14224, nrs. 1-4 (3), p. 5; Commissie-Cals/Donner, Eindrapport Staatscommissie Grondwet en Kieswet, Den Haag: 1971.

[13] Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 5, p. 3.

[14] Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 8. Vgl. P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 653.

over de Grondwetswijziging niet uitgelaten over het quorum en heeft ingestemd met het gewijzigde voorstel van wet met het quorumvereiste voor zowel beraadslagen en besluiten.[15]

De grondwetswijziging van 1983 was de laatste keer dat de grondwetgever zich heeft uitgelaten over de vereiste aanwezigheid van meer dan de helft van de leden om legitimiteit te geven aan de parlementaire beraadslaging en besluitvorming. Sinds 1983 is het desbetreffende artikel in de Grondwet niet meer gewijzigd. Daarmee ziet het quorumvereiste dus niet alleen op de stemming, maar is het ook verbonden met de beraadslaging in de plenaire vergadering.

c. *Digitaal ter vergadering aanwezig zijn?*
De grondwetgever heeft in 1983 de huidige digitale mogelijkheden niet kunnen voorzien. Digitale toepassingen kunnen in sommige gevallen met de Grondwet verenigbaar worden geacht, ook al was dat oorspronkelijk niet door de grondwetgever voorzien.[16] Voor artikel 67 van de Grondwet geldt dat echter in beginsel niet. Uitgangspunt is fysieke aanwezigheid. Slechts in bijzondere omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

Dit uitgangspunt is uit de bedoeling van de grondwetgever af te leiden. Het quorumvereiste van artikel 67 van de Grondwet dient in samenhang te worden bezien met de overige grondwettelijke vereisten. In dit verband merkte de Afdeling eerder op dat een wezenlijk beginsel van de democratie de openbaarheid van overheidshandelen is, waaraan de grondwettelijke eis dat vergaderingen van de Kamers der Staten-Generaal openbaar zijn, uitdrukking geeft.[17] Fysieke vergaderingen zijn, bezien vanuit openbaarheid en zichtbaarheid van het parlement en de interacties die in en rond een parlementaire vergadering op een geheel eigen, daarvoor speciaal ingerichte locatie plaatsvinden, een cruciale waarborg voor de kwaliteit van het democratische besluitvormingsproces.[18]

---

[15] Kamerstukken I 1979/80, 14224, nr. 56. De parlementaire beraadslaging in de Eerste Kamer over de betreffende grondwetswijziging die leidde tot de Grondwet van 1983 is te vinden in: Kamerstukken I 1978-1980, 14222, 14223 en 14224, nr. 112 en 112b en Handelingen I 1980/81, 4e vergadering, p. 33-58; Handelingen I 1980/81, 9e vergadering, p. 195-232; Handelingen I 1980/81, 11e vergadering, p. 271-314.

[16] Dit is bijvoorbeeld het geval bij het grondwettelijke vereiste van bekendmaking van wetten voorafgaand aan inwerkingtreding (artikel 88 Grondwet). De bekendmaking geschiedde vroeger in fysieke vorm via publicatie in het (papieren) Staatsblad; tegenwoordig gebeurt dit digitaal.

[17] Artikel 66 en 110 Grondwet. Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 2.

[18] Vergelijk Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 12; en advies van de Afdeling advisering van 12 april 2023 (W04.22.00218), over het voorstel digitaal vergaderen decentrale overheden.

Gelet op het uitgangspunt van fysiek vergaderen en de achterliggende gedachte van het grondwettelijke quorumvereiste volgt dat ook het quorum fysiek moet worden vastgesteld. Het quorumvereiste heeft namelijk een bredere betekenis dan enkel het zetten van een handtekening op een lijst om daarmee een vergadering mogelijk te maken. Het ter vergadering aanwezig zijn van een minimum aantal leden legitimeert de beraadslaging en besluitvorming doordat zo wordt gewaarborgd dat volksvertegenwoordigers in persoon deel (kunnen) nemen aan de plenaire vergadering. Het op afstand registreren van aanwezigheid, buiten het Kamergebouw, betekent dat van deze deelname geen sprake kan zijn. Dit ondergraaft de onderliggende waarde die het quorum beoogt te garanderen. Daardoor wordt het quorum uitgehold en wordt het feitelijk van zijn betekenis wordt ontdaan.

Het uitgangspunt van fysieke aanwezigheid, ook voor het quorumvereiste, blijft daarom in de huidige tijd onverminderd relevant. Digitale registratie van de aanwezigheid van leden zonder dat zij ten behoeve van die registratie naar het gebouw van de Eerste Kamer hoeven af te reizen, botst met dat uitgangspunt.

## 3. Praktijk van het quorum

Onverlet de grondwettelijke vereisten, wordt het quorumvereiste in de praktijk op een praktische manier ingevuld. Eerste Kamerleden tekenen bij binnenkomst in het Kamergebouw een presentielijst.[19] Na ontvangst van de ingevulde presentielijst en het behalen van het quorum opent de voorzitter van de Eerste Kamer de vergadering.[20] De Eerste Kamerleden kunnen vervolgens eventueel andere werkzaamheden verrichten die van hen worden vereist, zoals commissievergaderingen of andere overleggen in het gebouw of elders.[21]

In de parlementaire praktijk komt het dus regelmatig voor dat tijdens de vergadering in de plenaire zaal minder leden aanwezig zijn dan het vastgestelde quorum.[22] Op het moment dat een Kamerlid in de plenaire vergadering vraagt om

---

[19] Artikel 52, eerste lid, RvOEK. De Tweede Kamer kent een iets andere praktijk. Daar is het sinds 2015 gebruik dat een Tweede Kamerlid door middel van het aanbieden van een toegangspas bij een ingang van het Kamergebouw zich heeft ingeschreven ten behoeve van het quorum. Het is voor Tweede Kamerleden dus niet nodig om fysiek een presentielijst te tekenen; wel moeten zij fysiek het Kamergebouw hebben betreden. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34186, nr. 2.

[20] Artikel 53 RvOEK.

[21] In de praktijk vindt het voorbereidend onderzoek van een wetsvoorstel plaats door een selectie van de zitting hebbende leden in commissieverband, vervolgens wordt het wetsvoorstel voor de plenaire vergadering geagendeerd. Daar wordt (al dan niet na een plenaire beraadslaging) gestemd over het wetsvoorstel. Commissievergaderingen kennen geen quorum; commissies kunnen niet beraadslagen of besluiten nemen namens de gehele Kamer, dat gebeurt uitsluitend in de plenaire vergadering.

[22] In de literatuur is deze werkwijze nog wel onderwerp van kritiek. De vraag is of de functie van een plenaire vergadering zo voldoende tot zijn recht komt en of daarmee wordt voldaan aan de achterliggende waarden van de plenaire vergadering en het quorum,

hoofdelijke stemming, vindt de stemming vaak plaats in de volgende vergadering. Het vereiste aantal leden dient dan feitelijk ter vergadering aanwezig te zijn.[23]

Dinsdag is de vaste vergaderdag van de Eerste Kamer. Op die dag vinden de debatten en de stemmingen plaats. De Eerste Kamer kan op een andere dag dan de dinsdag een debat agenderen. Dit gebeurt incidenteel, en dan meestal op een maandag. Doorgaans betreft dit debatten die net voor het kerst- of zomerreces plaatsvinden over begrotingswetsvoorstellen of het Belastingplan, of debatten over een enkel zeer complex en politiek gevoelig wetsvoorstel.[24] Gezien de omvang en de vereiste spoed van deze wetsvoorstellen wordt één dag in de week te weinig geacht voor een grondige behandeling.[25]

Tijdens de coronapandemie werkte de Eerste Kamer meerdere malen met een 'digitaal quorum', waarvoor zij de Tijdelijke regeling digitaal quorum had ingesteld.[26] Deze was ingesteld met het oog op 'de actuele situatie met betrekking tot het coronavirus en de geldende landelijke richtlijnen'.[27] Eerste Kamerleden konden op digitale wijze kenbaar maken dat zij aan de vergadering wensten deel te nemen. Op die manier werd aan het quorum voldaan zonder dat Eerste Kamerleden fysiek naar Den Haag hoefden te komen om een presentielijst te

---

namelijk de legitimatie van de beraadslaging en besluitvorming en daarmee overheidshandelen. Zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 655.

[23] Zie artikel 80, vierde lid, RvOEK: stemming vindt in de volgende vergadering plaats, tenzij de Kamer anders besluit of het RvOEK anders bepaalt. Voor meer over de praktijk van het quorum bij hoofdelijke stemming, zie P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle: Tjeenk Willink 1947, p. 570; C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Deventer: Kluwer 1987, p. 223; C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 267; en P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 654-656.

[24] Het afgelopen parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer een plenaire vergadering gehouden op de volgende maandagen: 15 december 2025 (Pakket Belastingplan); 13 april 2026 (Asielnoodmaatregelenwet); 15 juni 2026 (begrotingswetsvoorstellen); 29 juni 2026 (begrotingswetsvoorstellen); 6 juli 2026 (begrotingswetsvoorstellen). In het parlementaire jaar 2022/23 vergaderde de Kamer 6 keer plenair op maandag; in 2023/24 vergaderde de Kamer 4 keer plenair op maandag; in 2024/25 vergaderde de Kamer 3 keer plenair op maandag.

[25] Eén keer is het quorum niet gehaald. Dat was op maandag 30 mei 2022. Zie https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20220530/kamerdebat_dag_uitgesteld_door en P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 654. De Tijdelijke regeling digitaal quorum (zie volgende alinea) was op dat moment niet meer in werking.

[26] Zie Tijdelijke regeling digitaal quorum. Het digitaal quorum gold van 27 oktober 2020 tot en met 31 augustus 2021 en van 16 november 2021 tot en met 31 maart 2022.

[27] Zie onder andere verslag van de plenaire vergadering van de Eerste Kamer van 25 januari 2022, Handelingen I 2021/22, 14e vergadering.

tekenen.[28] Sinds de tijdelijke regeling is vervallen werkt de Eerste Kamer weer met een fysiek quorum.[29]

4. Het begrip 'bijzondere omstandigheden'

a. *Inhoud van de voorlichting van 2020*

Op 16 april 2020 heeft de Afdeling advisering een voorlichting uitgebracht over het functioneren van de Eerste Kamer tijdens de coronacrisis. De vragen betroffen met name het via digitale weg kunnen beraadslagen en besluiten, tegen de achtergrond van de coronapandemie die in maart 2020 zorgde voor de eerste lockdown in Nederland. Destijds waren verschillende noodmaatregelen van kracht en was niet voorzienbaar hoe de pandemie zich zou gaan ontwikkelen.

In de voorlichting merkte de Afdeling op dat het in onze democratische rechtsstaat van wezenlijk belang is dat het proces van democratische besluitvorming op zo normaal mogelijke voet doorgang vindt, ondanks alle beperkingen die het belang van de volksgezondheid ook voor de (leden van) beide Kamers en de regering meebrengt. Juist in moeilijke tijden moet de parlementaire beraadslaging en besluitvorming grondig en in het openbaar blijven plaatsvinden.[30] Het uitgangspunt is dan ook dat vergaderingen fysiek plaatsvinden, gelet op de openbaarheid van overheidshandelen en zichtbaarheid van het parlement en de interacties die in een parlementaire vergadering plaatsvinden.[31]

In de voorlichting werd ook ingegaan op het quorumvereiste van artikel 67 Grondwet. Eén van de vragen betrof de kwestie of het staatsrechtelijk mogelijk is dat – zonder het inroepen van het staatsnoodrecht – Kamerleden op digitale wijze van buiten het Kamergebouw een presentielijst tekenen, zodat alsnog aan het quorumvereiste wordt voldaan.

Deze vraag beantwoordde de Afdeling bevestigend voor zover het gaat om bijzondere omstandigheden, zoals die zich als gevolg van de uitbraak van het coronavirus kunnen voordoen. In dat zeer uitzonderlijke geval kan dit, onder bepaalde voorwaarden, in overeenstemming worden geacht met de Grondwet. Het op afstand, buiten het Kamergebouw, tekenen van een presentielijst kan in

---

[28] Meer hierover in punt 3.

[29] Artikel 52, tweede lid, RvOEK maakt het mogelijk de regeling opnieuw in te stellen '[i]ndien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven'.

[30] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 2.

[31] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 12. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 april 2023 (W04.22.00218/I), over het voorstel digitaal vergaderen decentrale overheden, waarin wordt benadrukt dat fysiek en digitaal vergaderen niet gelijkwaardig zijn aan elkaar voor volksvertegenwoordigende organen.

dergelijke omstandigheden worden gebruikt bij fysieke dan wel digitale vergaderingen.[32]

b. *Het begrip 'bijzondere omstandigheden'*

Wanneer is nu sprake van bijzondere omstandigheden?[33] Het begrip, en de voorlichting als geheel, moet worden gezien tegen de achtergrond van de pandemie.[34] Uit de voorlichting wordt duidelijk dat de omstandigheden zodanig bijzonder moeten zijn dat fysiek vergaderen feitelijk niet mogelijk is. De lat ligt daarom zeer hoog: slechts als de continuering van de democratische besluitvorming met alleen het houden van fysieke vergaderingen niet gewaarborgd kan worden, kan, onder bepaalde voorwaarden, worden overgegaan tot digitale mogelijkheden voor een quorum en vergadering.[35] Hieruit blijkt dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met afwijking van de reguliere werkwijze zoals die in de Grondwet is vervat.

Het begrip 'bijzondere omstandigheden' is na het uitbrengen van de genoemde voorlichting van 2020 vaker aan de orde geweest in de context van de beraadslaging en besluitvorming door volksvertegenwoordigende organen. Dit betreft ten eerste de nu aanhangige wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK), naar aanleiding van het rapport van de Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties van de Tweede Kamer.[36] Ten tweede gaat het om het wetsvoorstel digitaal vergaderen decentrale overheden.[37] In beide gevallen

---

[32] Zie, anders, P.P.T. Bovend'Eert, 'Vergaderen in het parlement tijdens de coronacrisis: Hoe de Eerste Kamer worstelt met het quorum', *NJB* 2020/1051.

[33] Het gaat hier expliciet niet om buitengewone omstandigheden, een term die in het staatsnoodrecht wordt gehanteerd. Overigens geldt ook bij buitengewone omstandigheden dat zoveel mogelijk moet worden geprobeerd om aan te sluiten bij de procedures zoals die onder normale omstandigheden zouden gelden (voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 9).

[34] Het begrip 'bijzondere omstandigheden' wordt in de voorlichting van 2020 consistent gebruikt in samenhang met de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus.

[35] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 (W04.20.0102/I), in verband met het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, Kamerstukken I 2020/21, CXXXIX, E (herdruk), p. 10.

[36] Zie Kamerstukken II 2022/23, 36062, nr. 17 (verslag). De werkgroep wijst erop dat in bijzondere omstandigheden digitaal vergaderen is te verkiezen boven het stilleggen van het parlementaire proces. De werkgroep gaat verder in op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van digitale vergadermogelijkheden aan de hand van gradaties van crisissituaties. De verschillende gradaties worden onderscheiden aan de hand van twee factoren, de duur van een crisis en de omvang van de groep Kamerleden die hierdoor wordt geraakt.
In het voorstel tot wijziging van het RvOTK wordt de term 'buitengewone omstandigheden' gehanteerd, een term die uit het staatsnoodrecht voortvloeit. Het Presidium wijst erop dat deze term ook al werd gebruikt in het rapport van de werkgroep, en dat dit het uitzonderlijke karakter van de omstandigheden en de daarmee gepaard gaande terughoudendheid benadrukt (Kamerstukken II 2025/26, 36808, nr. 4, p. 3-4).

[37] Dit voorstel is momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstuknummer 36558).

werd benadrukt dat slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin uitstel van de vergadering geen reëel alternatief is en het democratische proces dreigt stil te vallen, volksvertegenwoordigende organen moeten kunnen besluiten om digitaal te vergaderen.[38]

5. Beantwoording voorlichtingsvraag

Bij de beantwoording van de voorlichtingsvraag is het van belang om de grondwettelijke betekenis van het quorum in het oog te houden. Hoewel het in de parlementaire praktijk regelmatig voorkomt dat tijdens de plenaire vergadering minder leden aanwezig zijn dan het vastgestelde quorum, kan dit geen reden zijn voor een ruimere uitleg van het quorumvereiste dan blijkens tekst en totstandkomingsgeschiedenis van artikel 67 van de Grondwet is beoogd.

Het vereiste van artikel 67 van de Grondwet om ter vergadering aanwezig te zijn is bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk gehandhaafd met het oog op het aanzien van de vergadering en het gezag van de beraadslaging en besluitvorming. Bij plenaire vergaderingen legitimeert het quorum de beraadslaging en besluitvorming omdat het zo de fysieke aanwezigheid van een minimum aantal Kamerleden garandeert die in persoon deel (kunnen) nemen aan de plenaire vergadering.

Vanwege dit belang van het quorum kan slechts in bijzondere omstandigheden worden afgeweken van het vereiste dat een meerderheid van de leden fysiek aanwezig is. Zoals uit het voorgaande blijkt, is van bijzondere omstandigheden pas sprake als de fysieke continuering van de democratische besluitvorming niet gewaarborgd kan worden. Dat is hier niet het geval.

De Afdeling wijst in dit licht op de huidige praktijk. Plenair vergaderen op maandag of een andere niet-reguliere vergaderdag komt enkele keren per jaar voor. Deze vergaderingen zijn in het algemeen voorzienbaar vanwege het moment ervan (voor aanvang van het reces) of vanwege de aard van de onderwerpen op de vergadering, zoals begrotingswetsvoorstellen, het Belastingplan of zeer complexe, politiek gevoelige wetsvoorstellen. Uit de praktijk blijkt niet dat de continuering van de democratische besluitvorming op enigerlei wijze in gevaar is.

Het plenair vergaderen op een andere dag dan de reguliere vergaderdinsdag is dan ook niet een bijzondere omstandigheid in bovenbedoelde zin. Het vaststellen van een quorum door op afstand ter vergadering aanwezig te zijn raakt dan te ver verwijderd van de grondgedachte van een quorum, zoals dit in de Grondwet is verankerd. Daarmee zou het voldoen aan het quorum immers slechts beperkt blijven tot een kleine technische handeling op afstand, waarmee het quorumvereiste feitelijk van zijn betekenis wordt ontdaan. Het vaststellen van het quorum op deze wijze is in dat geval daarom niet in overeenstemming met de Grondwet.

---

[38] Vgl. Kamerstukken II 2025/26, 36558, nr. 11.

De vice-president van de Raad van State,

